



ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА
И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА №2, 2013



0

НОВОСТИ

Доктрина электоральной безопасности Президента РФ в начале 90ых годов

ОТ **ИВАН МАРИНО** · МАЙ 21, 2014

Иван Марино¹



Нужно отметить,
что в России в
начале 90ых
годов и в самой
ключительной
фазе
конституционных

реформ, особенно принимая во
внимание трагические события 3 и 4
октября 1993 г., не было никакого

конструктивного взаимодействия между политикой и правом, и в первую очередь правом конституционным.

В то время складывалась обратная ситуация: одностороннее и агрессивное давление лиц, стоящих у власти, в первую очередь Президента РФ, то есть лидера блока определенных сил политической и экономической элиты, на конституционные преобразования, и в том числе на стратегически важные для Президента РФ положения Конституции, касающиеся избирательных правил игры и выборов.

Скрыть

Президент РФ в мае 1993 г.² одновременно разработал, создал и оперативно созвал свое президентское Конституционное Собрание при Президенте РФ.³ Легко можно предположить, что в КС,⁴ то есть в том президентском органе, перед которым самим Президентом РФ была поставлена задача разработать окончательный проект Конституции, советники-юристы прямого окружения Ельцина, собирались, очевидно «делать свою работу», то есть постарались возможными и даже невозможными способами пролоббировать позиции Президента РФ, «патрона» самого КС.

Стратегический «электоральный» план Президента РФ должен был установить некоторые подконтрольные избирательные правила, как по краткосрочному, так и по долгосрочному положению.

Остановимся в данной статье лишь на тех избирательных правилах

краткосрочного переходного положения, стратегическая цель которых — обеспечить Президенту Ельцину разными обходными маневрами наиболее «адекватные», мягкие и выгодные избирательные условия во взаимоотношениях с его потенциальными соперниками на предстоящих тогда выборах. Иными словами, окончательная цель которых — обеспечить ему «электоральные дивиденды» в той мало предсказуемой переходной фазе, которая следовала всенародному голосованию декабря 1993 года и за которым могло и по плану должно было последовать принятие новой Конституции и, следовательно, избрание депутатов Федерального Собрания первого созыва.

Приведем всего несколько особо значимых примеров такого политического господства и, следовательно, давления «генералиссимуса» Б.Н. Ельцина, вернее «главнокомандующего» политико-конституционных процессов 90-х годов над правом, в том числе конституционным и в частности правом избирательным. В то время Б.Н. Ельциным посредством своих «доверенных» юристов было создано большое число «избирательных ловушек», направленных на обеспечение «электоральной безопасности» самого Президента РФ.

Итак, перейдем к анализу некоторых наиболее проблемных вопросов. В конце 1993 года проблема избирательных прав, которая больше всех волновала юристов окружения

Ельцина, была — не какую избирательную систему построить для России, а каким именно государственным органам переизбираться. Ответ выше названных юристов, как это легко можно предположить, был однозначен. Политики Администрации Президента РФ, имеющие, несомненно, и далеко неслучайно, особо решающее влияние в КС, переживали тогда не за фундаментальные принципы стабильности, эффективности и перспективности избирательной системы России в общем, как дальновидный анализ проблем должен был им полагать, а проще простого, переживали они всего за одного Ельцина, занимающего тогда должность Президента РФ. В этом духе и была выдвинута тогда т.н. нами «теорема» Маслова,⁵ которая упорно настаивала на том, чтобы Ельцин, в порядке исключения, оставался на своем посту! Посему мы имеем все основания, чтобы сослаться на особо ценный для наших исследований стенографический отчет КС, открывающий особо любопытным читателям Основного Закона России, немало интригующих нюансов в процессе разработки Конституции участниками КС при Президенте РФ.

Всемогущий тогда Филатов С. А.⁶, председательствующий без исключения на всех (100%) заседаниях рабочей комиссии КС, то есть реально самого влиятельного органа, возглавляющего по настоящему КС,⁷ на одном из заседаний КС всем присутствующим озвучил предложение участника КС

Маслова (его прямого подчиненного по линии Администрации Президента РФ): «Александр Васильевич предлагает, насколько я понимаю, что поскольку была принята новая Конституция, то все органы власти должны быть также вновь избраны, а действующий Президент, наверное, на какой-то срок должен остаться, но действовать уже в соответствии с этой Конституцией».⁸ Цель Администрации Президента того времени всем ясна и довольно проста — обеспечить Президенту РФ «срок удержания» у власти, в то время как для законодателей действовал наоборот более строгий и суровый срок!

Попробуем провести непредвзятый и объективный анализ тех предложений, тех принятых решений, которые исходили из чисто конъюнктурных соображений одной из политических сил, соперничающих тогда на политическом поле. Как нам кажется, закономерным является то, что с принятием новой Конституции, предусматривающей новые правила «конституционной игры», новая политическая система, новая система государственного строя, политические игроки, неизбежно должны были получить необходимую легитимацию. Следовательно, справедливой была бы ситуация, при которой по необходимости переизбирались бы заново абсолютно все. Нонсенс, что кто-то должен переизбираться, кто-то — нет! Иначе довольно странная складывается ситуация, что есть «избранные», в отношении которых было сделано целенаправленное не случайное

«исключение». В конечном итоге это закончилось тем, что в декабре 1993 года, как мы все хорошо помним, только одному депутатскому корпусу пришлось пройти путь форсированного «возобновления» и привести себя в «конституционный» порядок. А все остальные, как и было решено в переходных положениях Конституции (речь идет в первую очередь о Президенте РФ) наоборот, со всеми удобствами оставались на своих местах!⁹

Надо отметить, что Президентом РФ «справедливости ради» рассматривался еще один потенциально возможный вариант развития политической ситуации. Конституционный Суд должен был переизбираться (он тоже оказался в «BlackList” у Ельцина!), однако опять, конечно же, в порядке целенаправленного исключения, то есть Верховный и Высший Арбитражный Суд переизбираться не должны были!

Один из вариантов реализации политического плана Ельцина — попытаться ударить всевозможными, разнокачественными методами по тому составу Конституционного Суда. Был также рассмотрен и более радикальный вариант: напрямую разогнать Конституционный Суд.¹⁰

Предлагаем признание самого Филатова, предложенное уже в ретроспективном анализе событий вокруг состава Конституционного Суда: «... практически был разогнан, о чем Борис Николаевич подписал указ, но не выпустил! Мне удалось убедить Бориса Николаевича не делать этого,

удовлетворившись отставкой
Председателя Конституционного Суда
В. Д. Зорькина»¹¹. В результате, по той
или иной возможной причине, Президент
РФ нашел «компромиссный» вариант:
Конституционный Суд должен был взять
«форс-мажорный» «технический»
перерыв, то есть была грубо
приостановлена его деятельность на
т. н. переходное (на самом деле
слишком долгое) время! Таким образом,
получился официально
формализованный самый настоящий
«секвестр» Конституционного Суда. Но,
несмотря на этот, мягко говоря
«экзотичный» эпизод, со злополучным
Конституционным Судом, важно все-
таки здесь подчеркнуть другое. Хотя
вариант проведения выборов и
парламентского корпуса и Президента
РФ одновременно, был поддержан
очень многими органами власти
субъектов РФ, однако, как ни трудно
догадаться, решающей поддержки у
Президента самого, данный план
получить не смог. В конечном счете,
Парламент оказался в абсолютном
«одиночестве». Только ему пришлось
пройти через выборы! Иными словами:
только его заставили осуществить
избирательный катарсис.

Рассмотрим иные направления плана
Администрации Президента,
намеренного максимально
перестраховать и обеспечить тот
необходимый ранее указанный «срок
сохранения» властных полномочий
Президента. Все-таки юристы
окружения Ельцина постарались
предвидеть и подумать о том, как все
же в т. н. нужный момент, должны были

бы более тактично проводиться эти выборы. Например, особо в этом отношении начал переживать и активизироваться А. М. Яковлев (Представитель Президента и Правительства по доработке проекта Конституции), чтобы этот «горячий» вопрос о более оптимальном и более адекватном порядке выборов Президента РФ в любом случае полностью и окончательно был максимально подконтрольным образом урегулирован в самом президентском органе, то есть в КС и последовательно мог быть решен ими непосредственно. Самое главное было — избежать потенциально возможного и рискованного вмешательства со стороны новоизбранных, еще видимо, мало предсказуемых будущих российских парламентариев. При обсуждении спора о том, какой закон: только простой федеральный либо уже конституционный федеральный должен был урегулировать выборы Президента РФ, Яковлев решил своевременно выступить: «Я призываю Вас продумать вопрос о том, что, если мы ограничиваем уровень закона федеральным, то не исключена возможность того, что будет принят закон о том, чтобы Президента избирал Верховный Совет или Съезд. Нет ли здесь такой опасности?»¹³. Суть поставленного вопроса, которая волновала Яковлева больше всего, была таковой: а что если неожиданно будет дано все — таки предпочтение избранию Президента РФ парламентом и вместе с этим в новоизбранном Парламенте у Ельцина конкретно не будет хватать той необходимой ему

поддержки голосов большинства?

На эти излишние, видимо не оправданные, опасения вышеназванного участника КС, четко реагировал присутствующий Филатов, сотрудник «оперативного реагирования» Ельцина: «Мы определили, что Президент избирается всенародно»¹. Наш уже ретроспективный вопрос рождается спонтанным: мы — это кто? И вообще: когда и с кем было ими это согласовано и определено?

Все-таки Филатов исходил из того, что, как и в процессе разработки новой Конституции, так и в законотворчестве за тем, особо активным и особо творческим создателем права можно определить кое-что, но не полностью все! И самый решающий участник президентского КС мгновенно как-то «гипнотизировал» всех коллег по КС и дал им понять, что собранные там, в КС, все потенциальные творцы новой Конституции, просто не могут даже и сметь подумать о том, а удобно ли отдать в руки Парламента самые важные решения о наиболее значимых выборах: выборах Президента. (Каким получится новый, еще не созданный Парламент в политическом измерении, было еще тогда не известно никому! И поэтому было необходимо перестраховаться!).¹⁴

Проиллюстрируем еще как Администрация Президента РФ в очередной раз через своего надежного Маслова, достойного последователя ельцинской политики, настоящего «борца» против «консервативных» явлений в развитии парламентаризма,

была намерена добиться сокращения срока полномочий, именно законодателей (как ни странно!). Необходимо сослаться здесь на «доктринальную» концепцию Маслова, предложенную тогда в КС: «У нас очень быстро меняется ситуация, очень динамично идет развитие, и через 4 года нынешний, избранный в декабре 93-го года состав, может просто отстать от жизни, устареть». Маслов такой убежденный фило-«парламентарист», что новый Парламент, еще даже не успели формально создавать, а он уже, получается, раньше времени, начал переживать в КС за то, что тот мог некой космической скоростью успеть устареть.

Юрист-чиновник Администрации Президента РФ начал подробнее творить свои концептуальные тезисы: «Если применительно к Государственной Думе обновление может произойти путем роспуска и новых досрочных выборов...». Здесь логика железная: какие проблемы! Автоматически распускаем! Вот здесь и был найден «легкий» выход из положения: устарели, тогда их отправим на пенсию (преждевременную, даже досрочную) т. н. «заслуженную»! Продолжает Маслов: «... то применительно к Совету Федерации у нас нет права досрочного роспуска. И мы рискуем получить через три года достаточно консервативную верхнюю палату».¹⁵ Согласно Маслову здесь была серьезная проблема и посему он, видимо экспромтом начал размышлять, как заменить каким-то творческим образом роспуск для того, чтобы получить все таки ровно

эквивалентный, равнокачественный результат: «И с этой точки зрения, может быть, целесообразно рассмотреть вопрос сокращения срока полномочий». В конце концов, получается, если поискать, способ всегда найдется!

А теперь просим у читателя максимально возможного внимания, представляем выдержку «Масловских» цитат из творчества подозрительного мыслителя КС: «А так как не очень прилично это делать только для верхней палаты, то, естественно, сделать для обеих».¹⁶ В конечном итоге нашелся «дипломатически» «приличный» выход из положения «масловской» манерой и результативный способ перестраховаться уже от особо опасных, (хотя еще не было известно никому, кто таким станет), «депутатов будущего».¹⁷ Маслов, как подчеркнули ранее, — не совсем полноправный и полноценный участник КС, он некий разработчик «underground» Конституции «на разных этапах», пусть поэтапно, но свой «разрушительный» вклад по конкретному составу парламента и вообще по парламентаризму вносил регулярно и систематически «на существенных этапах». На наш прямой вопрос относительно сокращения срока первого мандата: «Не ослабило ли существенно это положение обе палаты в отдельности, и Федеральное Собрание в целом, в отношениях с Президентом РФ и иными органами государственной власти?», участник КС Шейнис В. Л.¹⁸ в ретроспективном анализе признал: «Конечно, ослабило, но эта была наша идея. На ней настаивали

демократы. Мы говорили: выборы проходят в чрезвычайной ситуации, мы не знаем, какой состав парламента они дадут. Поэтому в данный момент срок полномочий депутатов необходимо ограничить двумя годами. Первоначальный вариант Положения «Об органах государственной власти в переходный период», опубликованный 21 сентября 1993 г., устанавливал срок полномочий парламента в четыре года. Это Положение под влиянием событий было довольно радикально пересмотрено. В частности, на основе поправок, которые готовила моя группа, срок полномочий парламента был сокращен до двух лет... Решение, о котором Вы спрашиваете, конечно, было принято по политическим мотивам».¹⁹

Кроме ранее проиллюстрированных «избирательных ловушек», предложенных юристами окружения тогдашнего Президента РФ, не следует также забывать, что Президентом РФ Б. Н. Ельциным, то есть непосредственно им самим, а не через своих подчиненных: Филатова, Котенкова, Сливы, Маслова (юристы-фавориты были нами указаны строго по иерархическому принципу и статусу!)²⁰ и уже после работы КС (что, самое, мягко говоря, экстравагантное и самое удивительное! Но видимо не совсем для всех!), были внесены некоторые очень конкретные правки в текст Конституции. Одна из значительных поправок следующая: «Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе»²¹. Ельцин уже в

рамках не совсем полноформатной встречи, и самое невероятное вне и после официального окончания работы Конституционного Собрания, получается в «конфиденциальном порядке» с тройкой ближайших сотрудников: Филатов С. А., Батулин Ю. М., Илюшин В. В., внес поправку, сильно ослабляющую положение выборных депутатских должностей, законодателей первого созыва. Он решил даже предпринять рабочий парламентский облегченный режим для будущих избранных парламентариев: режим «parttime». Вот выявляется еще преднамеренно целенаправленный, очередной удар Ельцина по парламенту. Логика такова: лучше, чтобы эти кандидаты, (мало ли окажутся оппозиционно-настроенными к Президенту) избирались, тогда как депутаты непостоянные, чем как постоянные! Получается: на полставки! Так в принципе Президенту удобнее взаимодействовать с депутатами, работающими «на освобожденной основе»!²²

По меткому замечанию С. А. Филатова еще тогда в КС: «Итоги и уроки 3 и 4 октября и давление определенных политических сил привели его (Ельцина Б. Н. — прим. автора) к таким решениям: скажем, что Совет Федерации работает не на постоянной основе, члены Правительства могут быть членами Государственной Думы».²³ Выясняется еще один очередной, не менее важный пункт избирательной тактики юристов окружения Ельцина на переходный период. Филатов напрямую не мог не признать, что Ельцин был намерен

предостерегаться и сам решил, что в порядке исключения на тех первых выборах могли бы быть полноценными кандидатами и члены Правительства, в результате этого они также могли бы избираться в Государственной Думе. Логика, как можно нам судить, довольно проста: «из власти — во власти». Опять таки и данное решение исходило в очередной раз, как и многие, очень многие остальные, из чисто политической конъюнктуры того времени.²⁴ Этим «спецкандидатам» был дан особый шанс участвовать в предвыборной кампании не в качестве простых кандидатов, а именно в качестве кандидатов фактически с особым, привилегированным статусом. В результате этого, как, видимо предполагали стратеги электорального штаба Ельцина, будут кандидаты с увеличенной электоральной привлекательностью и, следовательно, с большее преувеличенным электоральным потенциалом. То есть властные кандидаты, которые уже во власти, потенциально могли начинать свою агитационную кампанию в более привилегированном виде в отличие от всех остальных кандидатов. Это могло касаться и безусловно более широкого («оправданного»!?) внимания по отношению к ним со стороны СМИ и дополнительно могло касаться возможности использовать прямо или косвенно свое положение в качестве полноценных и полномочных представителей уже действующих органов государственной власти для проведения агитационной кампании. (фактически это была первая формализованная тогда потенциальная

попытка возможной реализации применения рычагов административного ресурса!).

Можно привести еще один пример конкретного одностороннего политического давления в той переходной избирательной фазе над выборами и положениями избирательной системы. В 1993 году были совмещены выборы в Федеральное Собрание и всенародное голосование по проекту Конституции, которая впервые предусматривала этот новый орган и поэтому она могла только потенциально, то есть только в случае ее принятия, создавать и водить его в действие. Именно руководитель Администрации Президента РФ Филатов сообщил тогда лично Ельцину, что это можно и даже нужно сделать! Видимо иначе просто никак! В ретроспективном анализе тех событий Филатов смог спокойно открыть некое собственное авторство тактической конъюнктурной концепции «Allinclusive!»: «Я предложил Борису Николаевичу использовать парламентские выборы для общенародного голосования по Конституции России»²⁵. Вот именно: «все включено!» и тогда все будет решено, как положено! Доктрина Филатова простая: все быстро, синхронно и в результате эффективно!

Задача Руководителя Администрации Президента абсолютно ясна: функционально создавать всевозможные дополнительные искусственные рычаги давления, чтобы добиться все-таки не простого результата, как тогда ожидалось, а добиться любыми способами получения

кворума²⁶ для принятия
всевозможными маневрами
Ельцинской Конституции!

Само собой, все политические партии, баллотировавшиеся в декабре 1993-го г. были по всей логике заинтересованы получить представительство в ново-созданном тогда Парламенте и следовательно в принятии того единственного акта (Основного Закона страны), который был в силе допускать данное представительство (получение определенных мандатов при преодолении установленного ограничительного барьера в 5%). Это еще одна, и не последняя тактическая избирательная уловка переходного периода. Здесь филатовский «однодневный» план был целеустремленно направлен на ускорение срока запуска механизма адаптированной, своеобразной легитимации и введения в действие Ельцинской Конституции.²⁷ Цель — обезопасить Президента РФ (вернее Ельцина Б. Н!).

Кроме всего вышесказанного, то есть кроме «востребованных» новых правил «избирательной игры», самим Президентом РФ были решены и прямо установлены правоприменительные правила избирательных процедур. То есть были предрешены «организационные» вопросы относительно органа гаранта и правоприменительного органа: Ц.И.К. Президент РФ в этом столь деликатном вопросе создания и формирования контрольного органа избирательных процессов, как многим пришлось признавать, играл основную, решающую

роль. Ссылаясь лишь на признания Председателя ЦИКа (с 1996 г. — 1999 г.) А. В. Иванченко: «... после октябрьских событий 1993 г., Президент сформировал ЦИК фактически на односторонней основе (хотя по президентскому же положению о выборах ГД ее члены должны были назначаться на паритетной основе из числа кандидатов, предложенных исполнительными и законодательными органами субъектов).²⁸ Состав большинства окружных комиссий... формировал ЦИК...Так была образована избиркомовская вертикаль, довольно послушная и управляемая сверху».²⁹

Президент РФ Ельцин прагматичным и фантастическим образом одновременно придумал и прямо реализовал работоспособный принцип подконтрольности контрольных органов избирательных процессов. Фактически в избирательных процессах в начале 90ых годов Ельцин решил не только, кому, как и по каким правилам избираться, но и также, кто будет лучше и результативнее эти выборы контролировать. Решил просто абсолютно все!

Стоит также остановиться и на последней уже тактической находке ельцинской команды в рамках тогдашней многокодовой антипарламентской стратегии. Прошло всего немного времени после ликвидации самим Президентом РФ действующего тогда Парламента и у самого же Президента РФ-«ликвидатора», возникла в тех бесконечных дискуссиях о возможных

реформах переходного времени «фантастическая» идея: создание Комиссии с редким, громким и причудливым названием: Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации.³⁰ Наступило видимо время «предполагать»! Фактически ориентир для этого органа был, по нашему мнению, следующим: заранее «гнать и перегнать» парламентариев будущего, иными словами: сыграть на опережение. Ельцин был намерен идти с опережением не установленного еще графика работы будущего парламента. Комиссия по планам Ельцина должна была максимально обеспечивать плавный переход (под контролем!) для самого Президента к новому контексту взаимоотношений с новым, еще не созданным Парламентом, она должна была точнее заниматься в опережающем порядке работой «подготовительной работой» будущей законодательной деятельности. Ельцин, видимо, приказал своим творцам законодательных предположений: в преддверии будущей законотворческой работы держать законотворческую форму! не терять время! Митюков М. А. про этот орган, который он тогда возглавлял, несколько лет позже нам разъяснил: «...должен был подготовить ряд законопроектов и предложить их в установленном порядке в будущей Госдуме, чтобы Госдума не тратила много времени «на раскачку» и в тоже время готовились рабочие модели, как у нас принято говорить «болванки», для будущих регламентов, как Государственной Думы, так и Совета Федерации».³¹ Если это

транслитерировать простым языком по нашему мнению это звучит где-то так: только Президент должен решать, по каким внутренним правилам жить и действовать будущему Парламенту!

Президент понял, что необходимо было без потери времени предрешать проблемы и ради этого было необходимо уже кое-что «предполагать». Так была разработана идея «законодательных предположений», для чего нужна была специальная Комиссия, желательна подконтрольная, значит «Митюковская».³²

Любопытно отметить, как тогда некоторые сами ее члены стали именовать эту Комиссию — «предпарламент».³³ По нашему мнению этот орган представлял безусловно некий уникум в истории конституционализма, то есть, это был президентский орган, который, при отсутствии парламента (Президент сам его ликвидировал и как он это сделал известно всем!), должен был играть видимо «вынужденно» роль некоего тактического «квази-парламентского амортизатора», иными словами был намерен выступать в качестве своеобразного «удобного» моста от парламента прошлого уже к парламенту будущего. В результате этот экзотичный президентский орган с четко зафиксированными квази-законотворческими функциями начал активизироваться и действовать по зафиксированному плану.³⁴

Задачи перед Комиссией были четко поставлены, например, заранее подготовиться к будущей

законодательной работе, в некоем дискриминационном плане по отношению к другим возможным актерам будущей законодательной работы, то есть к иным потенциальным субъектам законодательной инициативы, в первую очередь к самим депутатам, особенно тем, кто имел определенную политическую ориентацию.

Относительно порядка работы Комиссии и точнее порядка инициирования рассмотрения возможных вопросов в Комиссии, сам Председатель той Комиссии Митюков прямо объяснил в его ретроспективном анализе: «Поскольку Комиссия являлась «президентской», то в первую очередь ее «работодателями» были Президент Российской Федерации и его Администрация. Затем в числе субъектов инициирования рассмотрения тех или иных вопросов в Комиссии законодательных предположений оказались Правительство, министерства и ведомства Российской Федерации, Генеральный прокурор, субъекты РФ, общественные объединения и профсоюзы».³⁵

Данная Комиссия в планах Президента Ельцина должна была действовать не просто в качестве некоего политического органа, и следовательно органа, способного принимать решения только политического характера и экспертно-совещательного внутреннего характера, а наоборот Комиссия должна была действовать в качестве органа государственной власти и поэтому должна была быть способной

принимать полноправные решения с определенными юридическими последствиями именно в таком качестве. Комиссия, например, должна была официально внести на рассмотрение Президента РФ проекты законов для внесения на рассмотрение Федерального Собрания.

Так, 7 октября 1993 года, Комиссия, указом Президента РФ № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации», была наделена правом официального внесения на рассмотрение Президента проектов его указов, а также проектов законов РФ, предлагаемых Президенту для внесения на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации. Комиссия должна была еще доработать проекты нормативных актов, принятых в первом чтении бывшим Верховным Советом Российской Федерации, а также находившихся на рассмотрении комитетов и постоянных комиссий палат бывшего Верховного Совета Российской Федерации.³⁶

Также важно отметить, что перед Комиссией формально была поставлена некая «обеспечивающая» задача «в пользу» будущего парламента. То есть, согласно специальному положению, Комиссия должна была подготовить нормативные акты по вопросам обеспечения деятельности Федерального Собрания.

Не безынтересно отметить еще и то, как Комиссия начала разрабатывать законодательные предположения в сфере более профильного,

избирательного законодательства. Констатировал Митюков много лет после окончания работы Комиссии: «... в Комиссии заложено начало работы над десятками проектов, которые превратились в законы в последующих созывах Государственной Думы. ... среди них – избирательные законы, законы о политических партиях».³⁷

Если объективно рассматривать реальное положение дел, данная Комиссия имела одну, основную цель — не просто подготовить законодательное поле страны, а его подкорректировать как можно лучше для Президента, добиться того, чтобы будущие законодатели смогли работать, так как члены Комиссии на это наделись, в соответствии с этими законодательными предположениями. В конечном счете противоречиво планировалось, что законы будущего парламента смогут соответствовать именно президентским, заранее уже подготовленным законодательным предположениям, для того, чтобы было для Президента менее непредсказуемо. Так предполагалось!

История создания Президентом ³⁸ своего т. н. «предпарламента», вернее карикатуры (по всем абсолютным параметрам, включая порядок создания, комплектования, порядок работы и т.д. и т. п.) некоего квазизаконодательного органа при Президенте с определенными реальными законотворческими функциями, достаточно гротескная. Фактически был создан президентский, антипарламентский орган превентивного

реагирования, цель которого — опережать будущее Федеральное Собрание!

Некоторые заключительные замечания

Попытаемся предложить некоторые наши представления о выше затронутых страницах истории электоральных баталий в начале 90ых годов. Ранее нами были проиллюстрированы решения Президента и его Администрации РФ, иногда вне Конституционного Сопещения, которые были приняты немного хаотично и может быть отчасти в случайном временном порядке. Но все эти решения все — таки входили не случайно в четко нарисованную стратегию избирательного президентского плана переходного периода, направленного против всевозможных (откуда ни возникающих) оппозиционных сил, тем более против потенциально оппозиционно настроенных депутатов будущего парламента.

Цитированные нами стенограммы экстраполированные из 20-ти томов КС, открывающие размышления авторов того времени, «творцов» Конституции, особо значимы и ценны, так как недвусмысленно показывают, как выше указанные конституционные положения Основного Закона страны, были зафиксированы определенными лицами, участниками КС, всего с одной простой целью: любой ценой функционально содействовать разработанным планам в пользу победы Ельцина на предстоящих выборах, вернее на

предстоящих горячих электоральных баталиях.

Выясняется тактика и стратегия Президента Ельцина. Задача тактическая — создавать оптимальные комплексные избирательные условия в его пользу в результате вышеназванных отдельно взятых, но в своей совокупности особо «гармонично» работающих «избирательных уловок».

Стратегическая, уже окончательная цель, была всего одна — обеспечить плавный переход (без избирательных сюрпризов!) к новому политическому контексту (парламентские выборы 93 ого года и намного более важные и реально решающие президентские выборы 1996 ого года) в пользу того блока политических сил, которые возглавлял Ельцин. Постулат Ельцина — маргинализировать Парламент и оттуда возникающую потенциальную политическую оппозицию, чтобы она стала «последовательно» не более чем маргинальной, и поэтому способной мало что решать.

Эти аспекты нельзя скидывать со счетов, если ретроспективным образом попытаться объективно проанализировать победу Ельцинской политической команды над оппозиционно настроенной к его курсу политической силой, которая была окончательно побеждена в результате президентских выборов 96 ого года.³⁹

Как нам видится, каждый участник КС должен был тогда, а если им не сделано еще, то должен сейчас себе задавать прямой вопрос, касающийся именно этих конституционных положений, на

которые мы целенаправленно обратили внимание в данной статье и которые были тогда ими непосредственно рассмотрены и «пролоббированы». Эти конституционные положения должны были, по их мнению, решить крупные стратегические задачи в сфере выборов в интересах оптимизации избирательной системы новой обновленной политической системы России? Либо чисто отвечали очередным политическим, конъюнктурным заказам самого Президента Ельцина?

Мы не намеревались провести на данном этапе мало что дающий процесс «инкриминирования» некоторых конкретных ранее указанных творцов Конституции (они, как было уже отмечено, в конце концов, делали просто свою работу, ради которой были специально приглашены Президентом РФ в КС!). В этой связи хотели бы объективно констатировать, что говорить о принципе непредвзятости некоторых участников КС, в качестве разработчиков направлений избирательной системы, более чем сложно!

И все-таки в конечном итоге удалось уточнить некоторые «авторские права» авторов Конституции, о которых отечественная доктрина молчит. Авторам упомянутых конкретных положений Конституции, не стоит беспокоиться об авторских правах, поскольку «антиплагиат» полностью обеспечен! Поэтому Филатову, Котенкову и Маслову переживать не нужно!

Но нашей основной задачей было —

попытаться альтернативным образом проанализировать конституционные положения, посредством историко-правового исследования, внимательного изучения в приоритетном порядке стенографических материалов КС, так как именно они в силах открыть нюансы той исторической конъюнктурной действительности.

Наши попытки историко-правового анализа ведут к тому, что, чтобы не оставаться жертвами мифа о том, что некоторые существенные проблемы сегодня в России в избирательных процессах связаны только с политической практикой, с материальной Конституцией, реально действующим Основным Законом уже пост ельцинской эпохи и поэтому по большому счету эпохи путинской.

Наоборот, как нам кажется, генетические вирусы некоей неизбежной избирательной деградации также напрямую связаны с формальной ельцинской Конституцией 93-го года. В нее не были включены некоторые особо необходимые конституционные положения, они были и остались до сих пор востребованными в политической и избирательной системе существующей сегодня в России. Речь идет в приоритетном порядке о конституционных положениях прямо и четко устанавливающих прямые выборы законодателей верхней палаты российского парламента и прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ без никакого вмешательства иных государственных органов (особенно принадлежащих к

федеральному уровню власти и тем более к исполнительной власти!). Эти конституционные положения наоборот отражались совершенно реально в безусловно лучшем варианте более сбалансированного проекта основного Закона Конституционной Комиссии (парламентский проект), который остался лишь проектом, но остался, по нашему твердому мнению особо актуальным на данном историческом этапе развития конституционного строя России.⁴⁰

Первопричины некоторых проблем в избирательном законодательстве и в правоприменительной практике в сфере выборов сегодняшней политической жизни России в любом случае связаны с некоторыми проблемами далекой давности '90ых годов. Они связаны во первых с тем агрессивным воздействием начала '90ых годов определенной политики над правом, также связаны с особой спецификой того излишнего конфронтационного и не редко прямо конфликтующего политизированного характера всего конституционного процесса начала 90ых годов. Следовательно, они связаны с принятием участниками КС определенных, имеющих чисто конъюнктурный характер решений тогда и с неприятием участниками КС некоторых наоборот более необходимых решений (которые были отмечены нами ранее), продиктованных всегда чисто по политическому заказу Ельцина тогда.

В совокупности, проанализированные нами конституционные положения, не

создали только ограниченную юридическую сферу действий, то есть одноразового употребления, как могло в принципе и предполагаться. Эти конституционные положения, как нам видится, как отдельно взятые и в общей совокупности, не имели только уникальный, одноразовый, односторонний характер. Наоборот имелив целом более далеко идущие негативные последствия для парламента и вообще для парламентаризма в России на особо деликатном и важном этапе его развития.

.....

1 Основные тезисы данной статьи были рассмотрены автором в докладе: «Избирательное законодательство в России: историко-правовой анализ» на VIIмеждународной научно-практической конференции «Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования» организованной Российской Академией Правосудия и Избирательной Комиссией Томской Области» 24 — 27 мая 2012 г. , Томск.

2 12 мая 1993 г. Президент РФ издал Указ «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации».

3 Относительно данных конституционных реформ остается и останется еще, как нам кажется, открытым, чисто с точки зрения фундаментальных аксиом права, а не с точки зрения конъюнктурных аспектов реальной политики России на том

историческом этапе, вопрос о том: насколько созданный подзаконным актом такой орган (Конституционное Собрание), ранее не предусмотренный в действовавших тогда законах и тем более не предусмотренный в действовавшей тогда Конституции России, имел право разработать Основной Закон страны, имеющей высшую юридическую силу. Следовательно соответствовал ли или прямо противоречил ли подзаконный акт о созыве такого органа тому законодательству и той Конституции действовавшим тогда в России.

Для наших коллег уточняем нашу позицию: мы считаем не легитимным лишь право Президента РФ своим подзаконным актом уполномочить свой президентский орган разработать основной Закон для всех россиян. См. Позицию Л. Б. Волкова: Конституционный Вестник. Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. Дек. 2008. N. 1 (19), ст. 10.

4 О некоторых специфических чертах и свойствах подобного «совещательного» органа, см. Иван Марино, размышления о некоторых особенностях создания Конституции России 1993 г. Конституционный Вестник. Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. Дек. 2008, N. 1 (19), ст. 78.

5 Маслов А. В., тогда занимал должность начальника отдела Государственно-правового управления Президента РФ, был прикреплен решением Президента РФ к работе КС

(нам, до сих пор, не известно еще на какой основе! Его фамилия даже отсутствует в опубликованном формальном именном указателе всех официальных участников КС, указанных в двадцать первом томе стенографических отчетов КС) и стал, получается «как ни будь» одним из участников КС, в любом случае, в результате не менее полноценным разработчиком Основного Закона России. Любопытно отметить как написано в конце списка участников КС, (указанный уже ранее 21 том КС): «На разных этапах Конституционного Сопровождения в доработке проекта Конституции Российской Федерации принимали участие и другие представители и эксперты». Видимо Маслов входил в такую категорию «невидимых», менее официальных участников КС «на разных этапах». См.: Конституционное Сопровождение, стенограммы, материалы, документы, М. 1995, Т. 1, ст. 129.

6 Занимал он тогда должность Председателя Администрации Президента РФ.

7 Совсем не случайно для всех участников КС, такая комиссия, представляющая несомненно настоящий мозговой центр данного президентского органа, получила тогда уже более деловое, намного более распространенное название («для служебного пользования»): «Комиссия Филатова».

8 28 октября 1993 г. См.: КС, Т. 20, ст. 120.

9 Особо последовательно отстаивали позицию О. Г. Румянцев:

«...я лично, считаю, что в переходных положениях можно было бы записать как цель одновременные выборы весной 1994 года и федерального парламента, и Президента Российской Федерации...». См.: Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1995. С. 405. Не безинтересно отметить как эту позицию стал разделять в том числе и тогдашний председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин.

10 О разнонаправленных попытках Б. Ельцина ослабить тот Конституционный Суд РФ, см.: Марино Иван. Уроки истории для современного законодателя в контексте становления Конституционного Суда РФ. // III Международная научно-практическая конференция 27-28 октября 2011 года. «Государственно-правовая политика в северо-западном регионе», Сборник трудов участников конференции. Санкт Петербург, 2011, ст. 44.

11 См.: С. А. Филатов. По обе стороны..., М. 2006, ст. 121.

12 Яковлев А. М. распоряжением Президента РФ от 3 июня 1993 г. N. 408 рп, был назначен для участия в КС (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N. 23, стр. 2174). Указом Президента РФ «О порядке работы Конституционного Собрания» от 2 июня 1993 г. N. 840 было решено, что Яковлев А. М. являлся координатором группы представителей федеральных органов государственной власти. (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

1993. N. 23, стр. 2105).

13 См.: КС, Т. 16, ст. 234.

14 Кроме того Филатов был прекрасно тогда в курсе о том, как особо интенсивно Государственное-правовое управление Президента РФ начало заниматься уже разработкой альтернативных, разнокачественных законопроектов о выборах и президентских и парламентских. То есть, в зависимости от конкретной, возможной политической обстановки, могли в последний, нужный момент, просто лучше подбирать и протолкнуть самый выгодный, конъюнктурный подходящий вариант (естественно в пользу самого Президента!). По само признанию А. А. Котенкова в КС: «По поручению Президента в Государственном правовом управлении разработано три варианта закона о выборах». См.: КС, Т. 7, с. 88.

15 Здесь волнения Маслова дошли до того, что 4 года — как срок для того первого состава опасного парламента слишком длинный, процесс «консерватизаций» Совета Федерации по его мнению мог появиться не в 4-ый год, а еще раньше официального окончания срока, уже сразу в третий год!

16 См.: КС, Т. 20, ст. 191.

17 На наш вопрос по конкретной проблеме сокращения срока парламентского мандата для депутатов первого созыва Федерального Собрания, сам А. Я. Слива, автор Конституции, участник КС (назначен распоряжением Президента РФ от 12 мая 1993 г. N. 334-рп членом Комиссии по доработке проекта Конституции РФ, работал в КС со статусом

представителя Президента РФ и Правительства РФ по доработке проекта Конституции РФ, тогда занимал должность заместителя начальника Государственного-правового управления Президента Российской Федерации) несколько лет позже принятия основного Закона признался в причинах возникновения этой нормы: «Эта конъюнктура. Я хочу Вам сказать, что власть, президентская власть в 1993 году побаивалась власти, которая была в регионах». См.: Иван Марино. Президент и Основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. 2006, ст. 156.

18 До созыва КС был членом парламентской Конституционной Комиссии, за тем участник президентского КС, далее стал вице-председателем комиссии законодательных предположений при Президенте РФ в 1993 г.

19 См.: Иван Марино. Президент и Основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. 2006, ст. 248.

20 Филатов С. А. (Руководитель Администрации Президента РФ), Котенков А. А., (начальник Государственного-правового управления Президента РФ), Слива А. Я. (заместитель начальника Государственного-правового управления Президента РФ), Маслов А. В. (начальник отдела Государственного-правового управления Президента РФ).

21 См.: проект Конституции РФ с правкой Президента РФ Б. Н. Ельцина, КС, Т. 20, ст. 66.

22 Подробнее о депутатах «на

освобожденной основе», см.: С. А. Авакьян. Конституционно-правовой статус политических партий в России. Учебное пособие. М., 2011, ст. 36.

23 См.: КС, Т. 20, ст. 155.

24 На наш вопрос по этому конкретному поводу М. Федотов, автор Конституции, участник КС (тогда занимал должность Министра печати и информации РФ, работал в КС со статусом представителя Президента РФ и Правительства РФ по доработке проекта Конституции РФ), в ретроспективном анализе дал свою объективную оценку о том как данное положение — это было уловкой отвечающей всего лишь расчетам оптимизации результатов выборов естественно в пользу самого Президента РФ: «Убежден, что эта норма проникла в Переходные положения исключительно по сиюминутным соображениям, потому что среди кандидатов в Государственную Думу было много действовавших тогда министров. Эти люди были действительно яркими личностями...». См.: Иван Марино. Президент и Основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. 2006, ст. 196.

25 См.: С. А. Филатов. По обе стороны..., М. 2006, ст. 120.

26 Стоит и напоминать в очередной раз как Конституция РФ в соответствии с концепцией: достижение кворума любыми способами!, была принята всего лишь на основании «Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года», предусмотренного подзаконным актом:

указом Президента РФ от 15 октября 1993 г., а не на основании еще тогда действующего (формально хотя, поскольку никем не отмененного) закона 1990 г. о референдуме РСФСР предусматривающий намного более усложненный и труднореализуемый кворум. Очередная юридическая находка юристов Ельцина противодействующая тогдашнему закону о референдуме.

27 Вспоминает о тех событиях Митюков М. А., тогда председатель Комиссии законодательных предположений при Президенте РФ: « С опубликованием проекта Конституции Российской Федерации, вынесенного на всенародное голосование, у Комиссии законодательных предположений появилась непредусмотренная Положением обязанность разъяснения и пропаганды этого документа. См.: Российский юридический журнал 6/2012.

28 Здесь можно нам отметить, что Президент начал немного парадоксальным образом не соблюдать даже свои собственные положения и начал их тактично опережать.

29 См.: А. В. Иванченко, А. Е. Любарев. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии, Национальный центр мониторинга демократических процедур. М., 2007, ст. 78.

30 Указ N. 1457 «Об образовании Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации». Президент РФ 22 октября 1993 г. своим же Распоряжением № 699-рп сам утвердил уже Положение о Комиссии

законодательных предположений.

31 Иван Марино. Президент и Основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М. 2006. ст. 119.

32 Председатель Администрации Президента РФ С. А. Филатов лично и прямо решил кому возглавить такой орган с деликатными задачами: опять надежному участнику КС М. А. Митюкову. Митюков сам много лет позже начал признать, что “определение состава Комиссии, было несколько авторитарным: штатные члены определялись председателем по согласованию с Руководителем Администрации, а внештатные, а таких большинство, – без согласования”. Митюков признал еще: «Формирование штатного состава членов Комиссии в основном было осуществлено еще до утверждения Положения о ней. В комиссию я пригласил тридцать пять специалистов...”. См.: Российский юридический журнал 6/2012.

33 См.: Российский юридический журнал 6/2012.

34 Кстати данный орган был абсолютно самостоятелен в финансовом плане, то есть было предусмотрено финансирование ее деятельности не из средств общегосударственного бюджета, а прямо, быстро, эффективно за счет сметы расходов Администрации Президента. Получилось финансовая зависимость была 100% гарантирована! Подробнее об этом, см.: Российский юридический журнал 6/2012.

35 Подробнее об этом, см.: Российский юридический журнал 6/2012.

36 Подробнее об этом, см.:Российский юридический журнал 6/2012.

37 В. Л. Шейнис, вице-председатель Комиссии отвечал за координацию работ по обеспечению деятельности Федерального Собрания и за вопросы совершенствования законодательства о выборах.

38 За тем Комиссия была упразднена (25 февраля 1994 года) Президентом «как выполнявшая поставленную задачу» (не безинтересно отметить как формулировка была предложена по самопризнанию Митюкова им самым). Подробнее об этом, см.:Российский юридический журнал 6/2012.

39 Кстати именно Филатов и не случайно он стал официально возглавить тогдашний избирательный штаб Ельцина со всеми первыми замами: естественно предыдущие участники КС — Г. А. Сатаров, В. А. Никонов и др..

40 Для изучения проектов Основного закона на всех этапах работы КК, См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы. В 6 томах (1990-1993гг.). 10 томов. Под ред. О. Румянцева.

1 Там же...

Библиография

Метки: избирательный катарсис

Конституция РФ Президент РФ

электоральные баталии

ДОБАВИТЬ КОММЕНТАРИЙ

Имя *

E-mail *

Сайт

Комментарий

Отправить комментарий



Центр конституционализма и прав человека ©

2015. Все права защищены.

